

扎实开展“访惠聚”活动 有效推动政府治理能力现代化

王宏丽

摘 要 “访惠聚”工作是自治区党委围绕总目标,应对新挑战,解决新疆各种复杂现实问题的治本之策,是稳疆安疆的战略部署。扎实开展“访惠聚”活动,有效推动政府治理能力现代化,真正成为农牧民群众心中的“永不走的工作队”,应加强制度建设,实现现代治理常态化;培育体制内精英,解决治理资源贫乏困境;畅通利益表达路径,建立无障碍沟通渠道;转变压力型行政模式,重塑治理体系新格局。

关键词 政府治理能力 现代化 “访惠聚”活动

中国图书分类号 D252 文献标识码 A 文章编号 1671-4741(2015)02-0041-04

当前新疆,备受瞩目。自2009年乌鲁木齐市“7·5”事件后,中央举全国之力援助新疆。但是,一系列暴力恐怖事件的频发,特别是暴力恐怖事件呈现出“走出新疆、转向全国目标区域”的新特点,不断触动人们的神经“新疆到底怎么了?”

2014年3月,新疆启动为期3年的20万名干部下基层“访民情惠民生聚民心”活动(以下简称“访惠聚”活动),是自治区党委围绕新疆社会稳定和长治久安总目标,应对新挑战,解决新疆各种复杂现实问题的治本之策,是稳疆安疆的战略部署。历时一年,访惠聚第一阶段的工作取得了显著成效,主要表现在四个方面的影响示范和带动作用:第一,赢得了群众的满意度和信任感,收获了群众喜迎的笑脸、离别时的泪水和等候下一个工作队的期盼,真正搭建了群众表达意见与心声的桥梁,切实凝聚了民心。第二,取得了对当前农村情况、农民情况、基层组织建设情况最真实的认识。第三,实现了对每个下基层的干部工作能力务实的锻炼和心灵的洗礼,几乎每个干部谈到的第一句话都是“对基层情况取得前有未有的认识,看到农村当前的情况是无比的震撼”,对自我观念和行为了个真实良好的再教育过程。第四,实现了对

农村基层干部工作上的协助和群众思想观念上的引导,特别是在发展思路与发展理念上引导启发当地干部群众,同时,对基层干部起到一定意义上的指导、监督作用。

一、“访惠聚”活动取得显著成效,最根本在于群众利益得到切实维护和保障

“访惠聚”活动取得显著成效,不是一蹴而就的,是历经群众短暂的冷漠旁观转而笑脸相迎、真诚问候、主动交流的,究其原因,在于各族群众真正看到这是一支“为了群众、住在这里、解决困难”的工作组,群众的意见有了表达的渠道,群众的困难有了解决的希望,归根结底就是群众的利益得到切实维护和保障。

通过“访惠聚”活动,真实反映了当前新疆农村、农民、农业的发展现状,反映出以前并未重视的一些问题或根本不知情的一些深层次情况,这对我们来说是巨大的收获,我们应认真梳理和总结。当前,要在突出解决农民亟需解决的问题之后,着重思考怎样解决那些难点问题、那些具有现实制约性和历史遗留性的复杂问题。

经过一年的驻村工作,村里的党员、干部、群

众、四老人员、宗教人士等深刻感受到住村工作组的努力,村里亟需改善的生产生活问题、贫困人口提高生活水平等问题都得到了一定程度的解决。但是同时,一些当前群众反映最多的问题,由于住村工作组的性质以及问题的复杂性,住村工作组也仅能起到舒缓和解释的功效,工作的可持续问题有待探索。

二、第二阶段“访惠聚”活动应注重解决的问题

对于第一阶段的“访惠聚”活动,主要是摸清了当前农村、农民和农业的最基本情况,并着手解决了一些最为突出和迫切的问题,诸如解决了道路、用水、用电、村办公设施、文化娱乐体育设施等建设问题,协助增强了村基层组织建设,引领了村文化娱乐新风尚等。

自治区提出第二阶段的“访惠聚”活动要在六项任务中,突出做好群众工作、加强基层组织、推进“去极端化”三项重点工作,因此,笔者建议在推进这三项重点工作时,应注重以下问题:

(一) 加强基层组织,健全民主监督。

基层党组织和基层政权建设是实现党的领导和政府执政的根基,是实现社会稳定和长治久安的重要保障,但当前基层党组织和基层政权建设存在两大突出问题,一方面是干部队伍力量薄弱,执政力量和行政能力亟需加强;另一方面,确实存在滥用行政权力、贪污腐败问题,严重影响干群关系,严重损害党和政府的公信力。因此,自治区提出要把“加强基层组织建设,使基层组织成为强有力的战斗堡垒”,作为衡量“访惠聚”活动成效的重要标准。

在增强干部队伍建设上,一是要加大对基层乡村干部的培训,开阔其行政思维和发展理念,建议增加基层干部的交流学习和实践活动。例如,派遣南疆基层干部前往北疆或其他经济社会发展较好的地区观摩学习,注重学习观摩对象的选择性,比如以农业、畜牧业、特色林果业、村集体建设、乡镇企业等具体发展为学习参观内容选择地域,乡村干部交流发展经验,观摩乡村实地建设情况,以实际考察、切身体验替代封闭式理论学习和经验传授,更具有动员性和示范性效果。在帮扶组织建设方面,比如设立“党代表服务站”,组建

“党员义工队”,发挥基层党组织、群团组织、妇联、社区“两委”班子的先锋模范作用,为群众提供信息咨询、政策解释、就业辅导和创业指导等服务。

在群众动员方面,注重发挥宗教人士、四老人员等群体的示范影响作用,注重感召影响一批有文化、有朝气、有责任感的中青年人员,积极培养后备力量,促进其关心乡村各类事务,可以使其负责监管和维护一些乡村项目的后期建设,增强其参与乡村建设和与政府互动的意识及能力,也希望能出台一些试行办法。

(二) 高度关注教育,提升教育质量。

教育的重要性不言而喻,因此从上而下,对教育都是不遗余力的。我们有不断升高的入学率和升学率,资金投入和政策措施也是不断增强,但是,教育成果的现实状况却不尽如人意。南疆三地州,地区不同,存在的问题也表现各异,自2000年开展双语教育至今,双语教育模式还没有形成全面系统化、制度化,在一定程度上影响了当地中小学教育质量的提升。

与此相对应的是村干部较为繁重的动员监督工作,要走家串户的完成重要指标任务:对适龄儿童是否上学;小升初、初升高(或职高)是否升学;就读哪所学校等问题均为上级安排指定数量指标,下级分解指标,最后由村干部逐一落实完成。这是村干部几乎耗费所有精力的两大工作任务之一(另一项任务是维稳)。这种一级压一级的教育考核衡量方式值得思索。

有关教育的问题,较为复杂并需要深入研究解决。笔者建议“访惠聚”活动应将关心住村小学教育作为一项重要工作任务,切实了解学校教育基本状况,加强与老师、学生对话交流,营造语言环境,协助解决相关困难问题。

(三) 关注核心问题,提高工作实效。

“访惠聚”活动重点在于关注核心问题,是要以高素质的干部队伍提出视野开阔的解决思路 and 办法对策,适时有效,对于自身难以协助解决的复杂问题,应记录在案并及时上报上级部门参考决策。在具体实践过程中,主要采取日报制度的方式及时反映各住村工作组的工作状态。但如果仅依靠汇报制度来衡量各住村工作组工作成效,方式比较单一,很难避免会流于形式,因此,建议对日报制度进行广泛深入考察,听取大家意见后逐

步完善规章,力促干部真抓实干,发挥下派干部的最佳效能,同时也可杜绝依靠报表、依靠总结“润色”工作成绩的形式主义。

在“访惠聚”活动已经进入的第二年,笔者建议启动第三方评估机制,全面走访第一批驻村工作组,认真梳理一年来发现的主要问题、难以解决的深层次问题,并对“访惠聚”活动可持续发展机制展开研究,对第三年“访惠聚”活动的重点内容和工作方式提出对策建议,并对“访惠聚”活动的可持续化方向提出对策建议。

三、扎实开展“访惠聚”活动,有效推动政府治理能力现代化

扎实开展“访惠聚”活动,有效推动政府治理能力现代化,真正成为农牧民群众心目中的“永不走的工作队”。

“永不走的工作队”反映出两点:群众有了诉说心声的渠道,愿望有了落实的希望。这说明我们以往工作出现了两个方面较为突出的薄弱点:从下向上的反馈发声渠道不通(沟通不畅、信息失衡);一些部门和领导执行力不足。“访惠聚”活动正是由于承担起这种自我矫正功能的工作模式得到了当地群众的广泛认可。

“访惠聚”活动组是以运动式治理为本质的,可它却是一个经过扬弃的政策过程,并且兼具场景式治理的优点,所以在行动上取得了政治上和行政上的双重认可。但是,不能忽视的是,高昂的行政成本、对法制公平的侵蚀、形式主义和官僚主义的滋生、效应逐渐递减等问题是运动式治理在现行官僚体制下难以克服的弊端,因此,“访惠聚”活动的可持续模式应是我们关注的重点。“访惠聚”活动组跳跃了严苛的科层制度,直接建构了政府(党)与群众的关系,以第三方和中间人的身份,重新构建了一种政府行政的模式,未来发展的关键在于是以制度化方式固化这种行政模式,还是在完成行政矫正功能后退出,这还要取决于近两年政府执政能力的构建水平。

(一) 加强制度建设,实现现代治理常态化。

制度化建设,是推动政府实现治理能力现代化的重中之重。制度化不足或者说是制度供给的不足是社会政治不稳定的根源。当前,必须注重的是常规化、长效性的以法律、制度为核心的制度

建设,切实提升各级政府治理能力,以应对日益复杂化的治理局面。

首先,要切实落实好有关教育、就业、医疗、分配、社保等与群众基本生活密切相关的民生问题的制度建设。

其次,要重点加强以促进公民参与的制度建设,创新公众参与社会治理模式,建立健全公共决策的公众参与机制,例如,完善政务公开制度、听证制度、信访制度、监督制度、检举制度、协商制度、民主参与和监督制度等。

第三,要切实发挥法院、仲裁机构、劳动部门、共青团、妇联等部门的职能作用,切实依法行政。

(二) 培育体制内精英,解决治理资源贫乏困境。

当前执政体系中一个突出问题是村一级基层组织十分薄弱,要加强基层组织力量建设,重点加强乡村执政能力,提升执政效率,回应基层民众的各种社会利益诉求。加强乡村干部管理培训力度,开阔其眼界和认知水平,积极动员回乡回村未就业大中专学生从事乡村社会管理工作,动员考察培养一批有想法有干劲的年轻人走上基层工作岗位,培养体制内干部精英。

另外,鼓励和动员群众参与各种乡村社会管理活动,由“被重视、被关怀”转变为“去参与、去改变”,由“被管理者”转变为“主动参与者”,广泛吸收群众党员,培养造就一批新生力量,增强基层民主监督意识和能力,引导正确的民意表达渠道,扩大治理主体,培养体制内群众精英,增强体制内治理资源的坚定性和稳定性。

只有基层政权力量得到增强、群众动员取得成效,体制内国家、群众和基层政权的关系才能得到重新建构;体制内各类精英数量扩大,对国家和政府的认同感增强,激发体制内的内生性动力,才能从根本上解决政府治理资源贫乏之困境,政府执政也就会更加稳固。

(三) 畅通利益表达路径,建立无障碍沟通渠道。

增强公民权利至上理念,畅通公众利益表达渠道,增强政府与公众的互动性,畅通政策上传下达渠道,构建民意从下向上无障碍表达路径。

积极做好群众动员工作,创新政府社会治理模式,可以探索大信访、大调解机制,认真履行信

访制度,增加领导接待日、座谈会等沟通方式,扩展群众利益表达空间,倾听民众利益愿望等诉求,保障最大程度上实现公平正义。

积极引导群众参与政府治理工作,提高信息传播能力,尊重群众的独立性、能动性、自主性和创造性,提供一定的场所和机会,引导群众成为决策主体、监督主体和参与实施主体,增进政府和群众相互之间的沟通和信任,增强凝聚力,重构社会秩序,发挥整体作用,提升执政系统的开放性和兼容性,走向国家与社会协同治理之路。

激励基层政府和职能部门职能权力的高效运用,监督预防其强制性权力的滥用,抓好“四风”建设,重建和谐干群关系,提升基层政府公信力。

(四) 转变压力型行政模式,重塑治理体系新格局。

压力型行政模式是当前政府治理的手段,也有所成效,但是,必须认识到压力型行政模式其实是体制内信息隐性失真的根源,是行政体系内提升现代治理能力的桎梏。

现实体制下,任期制和“一票否决”的目标责任制,导致各级各类官员为政绩和职位升迁,而作出的行政“不作为”,也就是只满足自己任期内完成各类目标指标考核或一切维持原状即可,对行政范围内的事务不能有效解决(或者是无暇顾及、

难以分身去解决),甚至往往将事件、将矛盾能捂则捂、能拖则拖、能推则推,造成隐患的逐步积聚,是各种危机的总根源。特别是“一票否决”的维稳工作一直是基层政府行政工作的主轴和重心,容易造成一切为了稳定,忽视长远发展,一切为了对上考核,难以有效履行行政服务的职责。

因此,压力型政府和压力型行政模式妨碍了行政资源的合理配置和有效运用,阻碍了从下至上的信息反馈,并且是“选择性执行最高决策的自利行为”的根源,因此,只有转变压力型行政模式,才能从根本上重塑治理体系新格局。

目前,至少应采取的策略是转变单一维度的压力型考核机制,建立使基层政府既要“对上负责”,又要“对基层民众负责”的双重评价机制,重点突出对民众的响应服务能力。当前的“访惠聚”活动既是突出了对民众的响应服务能力,因此,收效甚好。但是,如何将这种功能转化为原有行政体系内的执政内容,是一个综合性的考验,这必须建立在“强大的制度建设、高素质的执政能力建设、广泛的群众参与能力建设、高效的执政体系建设”的基础之上,这也是政府治理能力现代化的实现过程。

(作者简介:新疆社会科学院经济研究所副研究员,女)

(责任编辑:石梦华)